

University of Groningen

De Wet natuurbescherming: natuurwetgeving vereenvoudigd?

Braaksma, L.S.; de Graaf, K.J.

Published in:
Milieu en Recht

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2016

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Braaksma, L. S., & de Graaf, K. J. (2016). De Wet natuurbescherming: natuurwetgeving vereenvoudigd? Verslag van een themamiddag van de VMR, Vereniging voor milieurecht, gehouden op 9 juni 2016. *Milieu en Recht*, 43(7), 533-537. [91].

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

De Wet natuurbescherming: natuurwetgeving vereenvoudigd?

M en R 2016/91

Verslag van een themamiddag van de VMR, Vereniging voor milieurecht, gehouden op 9 juni 2016

1. Inleiding

De nieuwe Wet natuurbescherming stond centraal gedurende de themamiddag van de Vereniging voor Milieurecht op 9 juni 2016. De huidige natuurbeschermingswetgeving (de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en faunawet, en de Boswet) zal naar verwachting per 1 januari 2017 vervangen worden door de nieuwe wet.² De Wet natuurbescherming bevat regels voor de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten en van de belangrijkste natuurgebieden in Nederland, alsook bepalingen over de jacht en houtopstanden. Na een welkomstwoord van middagvoorzitter prof. mr. K.J. de Graaf en een korte algemene ledenvergadering, werd de nieuwe wet zowel vanuit het perspectief van de wetgever als dat van de praktijk grondig besproken door vier deskundige sprekers, gevolgd door een plenaire discussie, waarbij de aanwezigen kritische vragen niet schuwden. In het onderstaande volgt een kort verslag van de middag.

2. Berg: thema's en onderwerpen

Mr. N.J. (Niels) Berg, die als medewerker van het Ministerie van Economische Zaken nauw betrokken was bij de ontwikkeling van de Wet natuurbescherming, heeft de aftrap verzorgd door een overzicht te geven van de thema's en onderwerpen die een plaats hebben in de Wet natuurbescherming. Berg schetste als introductie daarop het totstandkomingsproces van de Wet natuurbescherming. In het verleden was de natuurwetgeving in Nederland met name nationaal beleid, uitgevoerd door middel van de natuurwetbeschermingswetgeving van 1967 en 1998. Ook ontstonden Europese verplichtingen, welke zijn geïmplementeerd in diezelfde nationale wet- en regelgeving. De daaruit voortvloeiende toename van uitbreidingen en uitzonderingen op bestaande regelgeving, maakt dat de huidige natuurwetgeving voor de praktijk in hoge mate ontoegankelijk is geworden. Uit de evaluatie natuurwetgeving van 2006 en 2008 bleek dan ook dat vereenvoudiging van deze wetgeving wenselijk was. Voor de wetgevingsjuristen van het ministerie die daarmee aan de slag gingen, betrof het toentertijd een neutrale opdracht: schrijf de natuurwetgeving opnieuw op, maar maak het eenvoudiger en duidelijker. Onder het

Kabinet Rutte I veranderde de opdracht in een meer politieke, waarbij het nakomen van de Europese verplichtingen de voornaamste prioriteit was. Het daaruit voortgevloeide wetsvoorstel³ werd door de regering ingediend bij de Tweede Kamer op het moment dat het Kabinet Rutte I demissionair was. Onder het nieuwe Kabinet Rutte II heeft de regering het wetsvoorstel aanzienlijk gewijzigd,⁴ onder meer door het opnemen van een doelstelling in de wet ter erkenning van de intrinsieke waarde van de natuur, een verplichting tot vaststelling van een provinciale natuurvisie, het stellen van extra eisen voor de inhoud van een programmatische aanpak en het inkorten van de lijst met bejaagbare dieren. Ook is met de wijzigingen beoogd nog beter aan te sluiten bij de geldende Europese regelgeving en is geprobeerd de meer 'groene' elementen in het wetsvoorstel te versterken. Onder meer de kritiek van milieuorganisaties dat het wetsvoorstel te sober was op het gebied van natuurbescherming is aanleiding geweest voor die wijziging. Inmiddels is ook de uitvoeringswetgeving klaar, waarin een aantal technische aspecten van de wet zijn verwerkt. De meeste inhoudelijke normen biedt de Wet natuurbescherming zelf namelijk al.⁵ De Wet natuurbescherming stelt drie uitgangspunten centraal: het beschermen van natuurwaarden, het beleggen van zo veel mogelijk taken en bevoegdheden bij provincies en het rechtsgebied optimaal laten aansluiten bij het omgevingsrecht. Na deze uitgangspunten kort uiteen te hebben gezet, continueert Berg zijn verhaal met een inhoudelijke bespreking van de wet, welke hij begint met de bescherming van gebieden. Hoofdstuk 2 Wet natuurbescherming voorziet in de bescherming van Natura 2000-gebieden. In vergelijking met de thans geldende Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998), valt op dat de Wet natuurbescherming inderdaad nauw aansluit op de Europese wetgeving. Zo regelt de Wet natuurbescherming alleen de bescherming van Natura 2000-gebieden, in tegenstelling tot de huidige Natuurbeschermingswet 1998 waarin bijvoorbeeld ook de bescherming van natuurmonumenten op basis van nationaal beleid geregeld is.⁶ Wat zowel bij de Natuurbeschermingswet 1998 als de toekomstige Wet natuurbescherming geldt, is dat voor een beschermd gebied een beheerplan vastgesteld moet worden door Gedeputeerde Staten, waardoor beschermingsmaatregelen per provincie kunnen verschillen en daarmee ruimte bestaat om maatwerk af te leveren. Een dergelijk beheerplan is eigenlijk een programma,⁷ waarin centraal staat hoe de instandhoudingsdoelen voor Natura

1 Lolke Braaksma en Kars de Graaf zijn resp. als student-assistent en adjunct-hoogleraar Bestuursrecht en duurzaamheid werkzaam bij de vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen.

2 Stb. 2016, 34.

3 Kamerstukken II 2011/12, 33348, 1-3 (20 augustus 2012).

4 Kamerstukken II 2013/14, 33348, 5 (18 juni 2014).

5 De bepalingen over de Programmatische Aanpak Stikstof, die nu in de Nbw 1998 zijn neergelegd, zullen echter voornamelijk in de AMvB worden opgenomen.

6 Net als het huidige regime voor de Ecologische Hoofdstructuur, zal ook de bescherming van het toekomstige Natuur Netwerk Nederland vorm krijgen in het ruimtelijke ordeningsspoor.

7 Vgl. ook het instrument 'programma' in par. 3.2 Omgevingswet.

2000-gebieden zullen worden gerealiseerd. Verder geldt op basis van art. 2.7 Wet natuurbescherming een vergunningplicht voor projecten met significante effecten.⁸ Ook voor andere handelingen geldt een vergunningplicht, met dien verstande dat voor dergelijke handelingen een lichter regime geldt (art. 2.7 en 2.8 Wet natuurbescherming). De *lex silencio positivo*, die in het initiële wetsvoorstel nog was opgenomen, is geschrapt, gelet op de wenselijkheid om elk project en andere handeling te toetsen op mogelijke significante effecten.⁹

Bekend uit de Nbw 1998 en de Flora- en faunawet (hierna: Ffw) is dat in voorkomend geval de vergunning of ontheffing aan dient te haken bij de aangevraagde omgevingsvergunning op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo). Hoewel de in het staatsblad verschenen versie van de Wet natuurbescherming in een vergelijkbaar systeem van verplicht aanhaken voorziet door de Wabo te wijzigen,¹⁰ is opvallend genoeg nu toch afgezien van het verplicht aanhaken doordat is aangekondigd de betreffende bepalingen niet in werking te laten treden. De reden voor deze manoeuvre laat zich eenvoudig raden. De nieuwe Omgevingswet – waarin de Wet natuurbescherming over een aantal jaar zal opgaan – zal niet eisen dat elke aanvraag voor een bepaalde activiteit ook steeds ziet op de daarmee onlosmakelijk verbonden activiteiten.¹¹ Dat houdt in dat een aparte omgevingsvergunning zal kunnen worden aangevraagd voor in beginsel elke vergunningplichtige activiteit. Om de Wet natuurbescherming al vanaf de inwerkingtreding aan te laten sluiten bij de toekomstige Omgevingswet, is de eis van het verplichte aanhaken losgelaten. Wel zal de wet de aanvrager de mogelijkheid bieden om de natuurvergunning onderdeel te laten uitmaken van de omgevingsvergunning. Die mogelijkheid wordt ook wel aangeduid als ‘facultatieve aanhaking’.

Ook bij de soortenbescherming vormt Europese regelgeving het uitgangspunt, wat tot uitdrukking komt in de opbouw en structuur van de Wet natuurbescherming. Zo worden in paragraaf 3.1 Wet natuurbescherming alle normen, verboden en uitzonderingsgronden opgesomd overeenkomstig de Vogelrichtlijn.¹² Paragraaf 3.2 Wet natuurbescherming bevat een soortgelijke regeling voor dieren en planten die in de Habitatrichtlijn¹³ genoemd zijn, waar ook de lijsten van de Bern- en Bonn verdragen onder vallen. Voor de dieren die onder paragraaf 3.2 Wet natuurbescherming vallen, geldt een minder strikt beschermingsregime dan voor de

dieren genoemd in paragraaf 3.1 Wet natuurbescherming. Anders dan in de huidige Ffw zijn enkel opzettelijke handelingen verboden. De vraag die in dit kader rijst is onder welk beschermingsregime dieren – met name vogels – vallen die zowel beschermd worden onder paragraaf 3.1 Wet natuurbescherming als onder paragraaf 3.2 Wet natuurbescherming (doordat deze in de Bern en/of Bonn verdragen opgenomen zijn)? Berg antwoordt: ‘wij gaan ervan uit dat de bescherming van de Vogelrichtlijn voor gaat. Dit volgt ook uit wetssystematiek: de wet spreekt van “dieren” en “andere vogels”. Die woordkeuze maakt al duidelijk dat de wet rekening heeft gehouden met die mogelijke dubbeling’. Daarmee is duidelijk dat het strengste regime geldt voor dergelijke vogels.

Daarnaast bestaat ook vanuit Nederland de wens om bepaalde dieren te beschermen. Deze dieren zijn opgenomen in een restcategorie in de bijlage van de Wet natuurbescherming, waarin de niet onder bovenstaande twee categorieën vallende zoogdieren, amfibieën, reptielen, vissen, dagvlinders, libellen, kevers en vaatplanten in Nederland staan vermeld.¹⁴ Het beschermingsregime is in deze restcategorie overigens minder streng dan het beschermingsregime in paragraaf 3.1 en 3.2 Wet natuurbescherming.

3. Dotinga: hoofdlijnen soortenbescherming

De volgende spreker is mr. H.M. (Harm) Dotinga, werkzaam bij de Vogelbescherming Nederland. In zijn bijdrage gaat hij verder in op de soortenbescherming in de nieuwe Wet natuurbescherming. De eerste concepten van deze wet baarden ernstige zorgen bij de Vogelbescherming en andere natuurorganisaties; het leek erop dat de natuurwetgeving vereenvoudigd werd ten koste van de natuur. In de thans voorliggende wet is meer bescherming gekomen voor vogels en andere dieren. Dit komt onder andere tot uitdrukking in de erkenning dat de natuur intrinsieke waarde heeft (art. 1.10 Wet natuurbescherming). De gedachte is dat dieren en planten een waarde vertegenwoordigen, ongeacht de (economische) waarde die dit heeft voor de mens. Daarnaast biedt de wet de algemene zorgplicht (art. 1.11 Wet natuurbescherming) en de actieve soortenbescherming (art. 1.12 Wet natuurbescherming). Deze onbepaalde normen kunnen bij de bescherming van alle beschermde dieren gebruikt worden. Strafrechtelijke vervolging is echter niet goed mogelijk op basis van deze bepalingen. Provincies genieten veel vrijheid bij de vormgeving van de actieve soortenbescherming. Deze vrijheid draagt het gevaar in zich dat provincies blijven doen wat ze nu al doen en geen verdergaande bescherming zullen bieden. Natuurorganisaties achten bevordering van deze verdergaande bescherming wel wenselijk; mochten de provincies de hun geboden vrijheid onvoldoende combineren met een gevoel van verantwoordelijkheid, dan sluit Dotinga niet uit dat een milieuorganisatie de rechter zal verzoeken de provincie tot actie te bewegen. Diverse optionele instrumenten, zoals soortbeschermingsplannen, planologische instrumenten en subsidieverlening kunnen

⁸ Thans art. 19d Nbw 1998.

⁹ *Kamerstukken II* 2011/12, 33348, 3, p. 142: ‘Nieuw is dat de “*lex silencio positivo*” op aanvragen van vergunningen van toepassing is. Dat betekent dat, als het bevoegd gezag niet binnen een bepaalde termijn op de aanvraag van een vergunning heeft besloten, de aangevraagde vergunning geacht wordt te zijn verleend’.

¹⁰ De Wet natuurbescherming voegt daartoe onder meer de art. 2.17a e.v. toe aan de Wabo.

¹¹ Thans is dit wel het geval op grond van art. 2.7 Wabo.

¹² Richtlijn nr. 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (*PbEU* 2010, L 20).

¹³ Richtlijn nr. 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (*PbEG* L 206).

¹⁴ Beschermd op grond van art. 3.10 en 3.11 Wet natuurbescherming.

vormgeven aan die actieve soortenbescherming. Dergelijke instrumenten kunnen bijvoorbeeld erg nuttig zijn voor de bescherming van de weidevogels. Een nieuw instrument dat in de Wet natuurbescherming geïntroduceerd wordt, is de natuurvisie (art. 1.5 e.v. Wet natuurbescherming). In een natuurvisie worden de hoofdlijnen van het beleid uiteengezet op zowel nationaal als provinciaal niveau, waar vervolgens aan getoetst kan worden.

Zoals de eerste inleider al heeft aangegeven, worden de beschermde diersoorten verdeeld in drie categorieën (paragraaf 3.1, paragraaf 3.2 Wet natuurbescherming en een restcategorie). Voor elk van deze categorieën geldt een verschillend beschermingsregime. Zo geldt voor vogels op de restcategorie geen verbod op storen, terwijl dit voor de soorten op de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn wel het geval is (art. 3.1 lid 4 en art. 3.5 lid 2 Wet natuurbescherming). Bij alle categorieën is aan de verboden een nieuw opzetvereiste toegevoegd om nauw(er) aan te sluiten bij de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn. Ook voorwaardelijk opzet is voldoende om aan dit opzetvereiste te voldoen. Voor handhavers is het daarmee niet genoeg om aan te tonen dat een verbod is overtreden, maar is tevens vereist dat aangetoond wordt dat de overtreding met een bepaalde gemoedstoestand gepleegd is, wat de handhaving kan bemoeilijken.

Ten aanzien van de jacht is Dotinga kort, aangezien de regeling in de Wet natuurbescherming grotendeels overeenkomt met het thans geldende recht, wat inhoudt dat een jachthouder enkel op een beperkt aantal dieren op bepaalde momenten mag jagen (art. 3.20 e.v. Wet natuurbescherming). Een wijziging die in het oog springt, is de afschaffing van het verbod op jacht in natuurgebieden. Dit is een negatieve ontwikkeling, gelet op de mogelijke verstorende effecten op kwetsbare gebieden en soorten. De voor de jacht in deze gebieden benodigde vergunningen zullen echter wel getoetst moeten worden aan de daar geldende beheerplannen.

4. Mendelts: beheerplannen in de praktijk

Als derde spreker treedt op mr. dr. P. (Peter) Mendelts, eigenaar van Mendelts juridisch advies en tevens universitair docent aan de Rijksuniversiteit Groningen. Hij gaat in op beheerplannen in de praktijk. De Wet natuurbescherming regelt twee soorten beheerplannen: het beheerplan voor een Natura 2000-gebied (art. 2.3 e.v. Wet natuurbescherming) en het zogenaamde faunabeheerplan (art. 3.12 e.v. Wet natuurbescherming). Omdat aangenomen wordt dat faunabeheerplannen in de praktijk van minder groot belang zullen zijn, gaat Mendelts vooral in op beheerplannen voor de Natura 2000-gebieden. Faunabeheerplannen hebben ook echt een ander karakter. Zij worden immers vastgesteld door faunabeheereenheden en moeten vervolgens worden goedgekeurd door Gedeputeerde Staten (art. 3.12 lid 3 Wet natuurbescherming jo. art. lid 7 Wet natuurbescherming).

Faunabeheerplannen bevat maatregelen ter voorkoming van schade door in het wilde levende dieren en zijn onderbouwd met trendtellingen ten behoeve van een plantmatige en doelmatige aanpak van het faunabeheer (art. 3.12 lid 5 Wet natuurbescherming). Om enige overheidscontrole te behouden is de faunabeheereenheid verplicht jaarlijks verslag te doen van de uitvoering van het faunabeheerplan (art. 3.12 lid 8 Wet natuurbescherming).

Voor de regeling omtrent beheerplannen voor Natura 2000-gebieden, is van belang de regels van de Habitatrichtlijn in de gaten te houden. Art. 6 Habitatrichtlijn kent een tamelijk duidelijke tweedeling voor gebiedsbescherming. Ten eerste bestaat voor de overheid een positieve, actieve verplichting (art. 6 lid 1 en 2 Habitatrichtlijn), waarbij actieve (instandhoudings)maatregelen centraal staan om de instandhoudingsdoelstellingen te realiseren. Het tweede regime wordt gevormd door afwerende maatregelen (art. 6 lid 3 en 4 Habitatrichtlijn); het invoeren van een vergunningplicht voor plannen en projecten die worden getoetst op basis van een passende beoordeling. De positieve verplichting omvat zoals gezegd de verplichting om instandhoudingsdoelen te realiseren. Gelet op de bewoording van art. 6 lid 1 Habitatrichtlijn is vereist dat wordt beantwoord aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II die in die gebieden voorkomen. Indien dat nodig is, kan voor een gebied een beheerplan worden vastgesteld. Mendelts legt uit dat de wetgever er in Nederland voor heeft gekozen om de in art. 6 lid 1 en 2 Habitatrichtlijn opgenomen verplichtingen na te komen door voor elk Natura 2000-gebied tot het opstellen van een beheerplan te verplichten.

Volgens de Europese Commissie zijn beheerplannen vooral van nut voor stakeholderparticipatie, waarbij de overheid samen met belanghebbenden overlegt hoe een beheerplan vormgegeven moet worden en met welke middelen het beheerplan gefinancierd wordt.¹⁵ In dit kader is niet verrassend dat afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is verklaard op de voorbereiding van beheerplannen. Die procedure betekent dat eenieder zienswijzen kan indienen. Mendelts wijst op het niet verplichtende karakter voor gebruikers en eigenaren om uitvoering te geven aan een vastgesteld beheerplan. Juist deze vrijheid heeft echter vaak tot gevolg dat striktere afspraken kunnen worden opgenomen in beheerplannen. Het is zeer de vraag of dat ook het geval zou zijn als gebruikers en eigenaren verplicht zouden zijn om mee te werken aan de uitvoering van een beheerplan. Het ligt voor de hand dat Gedeputeerde Staten zich in laatstgenoemde situatie namelijk terughoudender zal opstellen als het gaat om het opleggen van verplichtingen voor eigenaren en gebruikers.

Ten slotte is bij de vaststelling van een beheerplan nieuw dat ook tegen handelingen als bedoeld in art. 3.3 lid 7 onder b Wet natuurbescherming en art. 3.8 lid 7 onder b Wet natuurbescherming, beroep openstaat (art. 8.1 lid 2 Wet na-

15 Europese Commissie (2000), Managing Natura 2000 sites, te vinden op: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance_en.htm (online publiek).

tuurbescherming). De bedoeling is dat middels het beheerplan ook een ontheffing kan worden verleend van verbodsbepalingen die nu nog in de Flora- en faunawet geregeld zijn. De gedachte is dat tegen het vaststellen van die handelingen in het beheerplan, beroep openstaat omdat deze handelingen door de opname in het beheerplan niet langer vergunningplichtig zijn. De vraag die Mendelts vervolgens opwerpt is waarom hoofdstuk 4 Wet natuurbescherming niet op dezelfde wijze wordt gekoppeld. Omdat hier sprake is van een meldingenstelsel en niet van een vergunningstelsel, regelt art. 4.4 Wet natuurbescherming die koppeling op een iets andere wijze.

5. Frins: mitigatie, compensatie en saldering

Ten slotte spreekt mr. R.H.W. (Ralph) Frins, werkzaam bij Witteveen+Bos, in zijn bijdrage over mitigatie, compensatie en saldering in combinatie met de Programmatische Aanpak Stikstof (hierna: PAS).¹⁶ De drie begrippen zijn de laatste jaren vaak het middelpunt geweest van juridische discussies, zodat een korte verkenning van deze complexe begrippen op haar plaats is. Mitigatie is aan de orde als sprake is van het verzachten of het voorkomen van effecten in hetzelfde gebied waar de schadelijke effecten zich voordoen, zodanig dat geen sprake (meer) is van een aantasting van (bepaalde) natuurlijke kenmerken van het betreffende Natura 2000-gebied. Van compensatie spreekt men indien de schadelijke effecten niet kunnen worden weggenomen door mitigatie en vervolgens moeten worden tegengegaan door maatregelen op andere locaties. Ten slotte is saldering mogelijk. Daarvan is sprake als in een project positieve en negatieve effecten tegen elkaar worden weggestreept. Saldering kan als mitigatie en als compensatie worden aangemerkt, afhankelijk de wijze van uitwerking daarvan. Indien saldering tot gevolg heeft dat effecten voorkomen worden in hetzelfde gebied, dan is dat mitigatie en indien dit niet het geval is, dan is sprake van compensatie.

Het begrip mitigatie wordt als zodanig niet in de natuurwetgeving gebruikt. Uit richtsnoeren van de Europese Commissie en jurisprudentie van zowel het Hof van Justitie als de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling), blijkt dat enkel in het kader van de passende beoordeling met mitigerende maatregelen rekening mag worden gehouden. Dit zal niet anders zijn na inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming (vgl. art. 2.8 lid 1 Wet natuurbescherming). Het meenemen van die maatregelen is echter niet mogelijk in de zogenaamde voor-toets (die voorafgaat aan de passende beoordeling).¹⁷ Frins noemt vervolgens enkele voorbeelden in de jurisprudentie waarbij mitigerende maatregelen zijn genomen, waaronder de uitspraak van de Afdeling in de zaak waarbij een viszeef moest voorkomen dat vissen in een koelwaterinlaat werden gezogen bij de Eemshaven.¹⁸

Anders dan het nemen van mitigerende maatregelen, volgt de verplichting om te compenseren wel uit de wet (art. 19h Nbw 1998 en art. 2.8 lid 4 e.v. Wet natuurbescherming). Voordat aan compenserende maatregelen wordt toegekomen, moet echter conform art. 2.8 lid 4 onder a en b Wet natuurbescherming niet alleen worden beoordeeld of er geen alternatieve oplossingen zijn, maar ook of het nodig is om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard. Duidelijk is dat de compensatie altijd fysiek moet zijn en nimmer louter financieel mag zijn. Een relevante vraag is volgens Frins wanneer de compensatiemaatregelen effectief moeten zijn. Die vraag speelt met name omdat niet zelden pas aan het einde van een project duidelijk is of moet worden gecompenseerd en het bovendien geen uitzondering is dat natuurwaarden een langdurige ontwikkeltijd hebben. In dit verband is opvallend dat in het huidige art. 19h lid 4 Nbw 1998 is bepaald dat compensatie in beginsel effectief moet zijn op het moment dat de schade optreedt. In de vergelijkbare bepaling van de Wet natuurbescherming wordt met geen woord gerept over het tijdstip waarop de compensatie effectief moet zijn.¹⁹ Door deze wijziging bestaat het gevaar dat achteraf pas wordt gekeken naar de nadelige effecten die het plan of project op de natuur heeft. Dat zou de natuur niet ten goede komen.

Sinds de inwerkingtreding van de PAS is saldering ten behoeve van inrichtingen in beginsel verboden (art. 19km lid 3 Nbw 1998).²⁰ Frins noemt het voorbeeld dat veehouders niet meer onderling kunnen onderhandelen met rechten om stikstof uit te stoten, waarbij de positieve met negatieve effecten verrekend worden, tenzij voldaan wordt aan de uitzondering van art. 19kr Nbw 1998.²¹ Deze bepaling biedt het bevoegd gezag opmerkelijk genoeg de bevoegdheid om simpelweg het verbod om te salderen van art. 19km lid 3 Nbw 1998, opzij te zetten. Hoe verhoudt deze uitzondering zich tot art. 6 lid 3 Habitatrictlijn? Uit de uitzondering in art. 19kr Nbw 1998 volgt dat in sommige gevallen geen passende beoordeling opgesteld hoeft te worden als extern wordt gesaldeer. Bekend is echter uit de uitspraak van de Afdeling van 1 april 2015 dat externe saldering als mitigatie kan worden aangemerkt en enkel in het kader van een passende beoordeling mag worden meegenomen.²² Indien de wet nu – indien de uitzonderingssituatie aan de orde is – regelt dat geen passende beoordeling meer vereist is als extern wordt gesaldeer, levert dat een vreemde situatie op die naar de mening van Frins in strijd is met art. 6 lid 3 Habitatrictlijn.

6. Afsluiting

De bijeenkomst over de Wet natuurbescherming, die naar verwachting per 1 januari 2017 in werking zal treden, eindigde na de vier boeiende presentaties in een korte plenaire discussie. Naar aanleiding van vragen, bleek dat de inleiders menen dat de wet weliswaar overzichtelijker is dan de be-

16 Zie ook R.H.W. Frins, 'Mitigatie, compensatie en saldering in het omgevingsrecht' (diss. Nijmegen), Den Haag: IBR 2016.

17 Zie ABRvS 7 mei 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD1090.

18 ABRvS 16 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1312 (Kolencentrale Eemshaven).

19 Zie art. 2.8 Wet natuurbescherming.

20 In de toekomst art. 5.5 lid 3 Wet natuurbescherming.

21 In de toekomst art. 2.14 Besluit natuurbescherming.

22 ABRvS 1 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:999.

staande wetgeving, maar dat deze niet direct eenvoudig(er) leesbaar is geworden. De complexiteit lijkt echter in hoge mate inherent aan natuurwetgeving. Ook omdat die wetgeving voor een groot deel wordt ingegeven door de Europese regelgeving. Naast de antwoorden op informatieve vragen die grotendeels in het bovenstaande verslag zijn verwerkt, stond in de discussie onder meer de houdbaarheid van de – huidige en toekomstige – programmatische aanpak stikstof (PAS) centraal. Hoewel veel van de aanwezigen die houdbaarheid lijken te betwijfelen, is duidelijk dat moet worden afgewacht wat de Afdeling bestuursrechtspraak daarover zal uitspreken. Blijkens een persbericht van de Afdeling zijn al verschillende zaken in behandeling waarin is aangevoerd dat de PAS in strijd is met de Europese Habitatrichtlijn.²³ De Afdeling bestuursrechtspraak zal pas in 2017 inhoudelijke uitspraken gaan doen over de verenigbaarheid van de PAS met Europese regelgeving. Op vele andere punten bracht de door de Vereniging voor Milieurecht (VMR) georganiseerde bijeenkomst van 9 juni 2016 echter wel de nodige verduidelijking.

23 Zie het persbericht van de Raad van State d.d. 5 juli 2016 (via www.raad-vanstate.nl/pers/persberichten.html).